КОШЕЛЕВ

О НЕКОТОРЫХ ИЗМЕНЕНИЯХ В УСТРОЙС. ЗЕМСК. УЧРЕЖ

N 18/249

2007099150

О НѢКОТОРЫХЪ ИЗМѢНЕНІЯХЪ

№ 18/249

ВЪ

УСТРОЙСТВѢ ЗЕМСКИХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

А. Кошелевъ.

МОСКВА.
Печатня С. П. Яковлева, Петровка, Салтыковскій пер., д. № 9-й.
1881.

Дозволено цензурою. Москва, 16 декабря 1881 года.

Изъ газеты „Земство“.

Давно страдаемъ мы разстройствомъ нашего внутренняго управленія, недостаткомъ въ немъ всякаго единства, необходимой связи между его частями, и вслѣдствіе того—отсутствіемъ разумной, согласной и плодотворной ихъ дѣятельности. Въ истекшую четверть вѣка, совершено было много великихъ, благихъ и мудрыхъ преобразованій; но попытки по переустройству общаго внутренняго управленія, всѣ остались безъ желаемыхъ результатовъ: являлись новыя учрежденія, умножались мѣста и лица, властью облеченныя, составлялись инструкціи, издавались законы; но порядокъ не водворился, и неурядица видоизмѣнилась, но не исчезла. А потому, съ великою радостью и даже съ надеждами, встрѣчено было Высочайшее повелѣніе объ учрежденіи коммиссіи, которой назначеніе—начертаніе проектовъ „устройства мѣстнаго управленія, проникнутаго во всѣхъ своихъ частяхъ единствомъ руководящаго начала, съ возможнымъ уменьшеніемъ числа отдѣльныхъ учрежденій и присутствій, съ усиленіемъ мѣстной разрѣшающей власти вообще и съ сокращеніемъ стѣсняющихъ формальностей". — „Эти проекты должны заключать въ себѣ предположенія о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ администра-

тивныхъ учрежденій, а также о соотвѣтственномъ измѣненіи въ учрежденіяхъ земскихъ, городскихъ и крестьянскаго управленія".

Хотя вообще мы извѣрились въ коммиссіи, ибо ихъ, какъ въ правительственныхъ, такъ и въ общественныхъ сферахъ, было и теперь имѣется столько же много, сколько мало онѣ производительны; однако нынѣ учреждаемая коммиссія какъ-то внушаетъ болѣе надеждъ и болѣе къ себѣ довѣрія. Имя предсѣдателя коммиссіи; имена сенаторовъ, только что окончившихъ ревизіи разныхъ губерній; предоставленіе предсѣдателю права, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, приглашать въ коммиссію всѣхъ тѣхъ лицъ, участіе которыхъ признается имъ полезнымъ; и вообще весь текстъ правительственнаго сообщенія— словомъ, все какъ-то располагаетъ болѣе ожидать отъ этой коммиссіи и надѣяться, что ея дѣятельность не останется безъ желаемыхъ плодовъ.

Но какъ бы эта коммиссія ни была хорошо составлена; какъ бы дѣятельно и разумно она ни трудилась; однако она одна, безъ содѣйствія печати, земскихъ и городскихъ учрежденій, и отдѣльныхъ гражданъ, едва ли удовлетворительно исполнитъ свою задачу. Необходимо, чтобы общественное мнѣніе, всѣми законными путями, высказывалось по предметамъ предполагаемыхъ преобразованій; необходимо, чтобы земскія и городскія учрежденія обращались къ правительству съ ходатайствами о нужныхъ измѣненіяхъ по ихъ вѣдомствамъ; необходимо, чтобы отдѣльные

граждане сообщали, посредствомъ печати, свои по этимъ предметамъ мнѣнія—чѣмъ кто богатъ, пусть тѣмъ и угощаетъ. Молчаніе, въ настоящемъ случаѣ, уже, конечно, не золото.

Вслѣдствіе этого рѣшаемся и мы высказать наше мнѣніе, и на сей разъ, о томъ, что намъ всего ближе и болѣе извѣстно—о нашемъ земскомъ устройствѣ и о тѣхъ измѣненіяхъ въ немъ, которыя считаемъ особенно необходимыми.

Прежде чѣмъ приступить къ самому дѣлу, мы позволимъ себѣ нѣсколько помечтать, т. е. высказать, какъ, по нашему мнѣнію, вновь учрежденная коммиссія можетъ всего лучше исполнить многосложную и крайне трудную, на нее возложенную задачу.

Мы думаемъ, что нѣтъ надобности, чтобы коммиссія была очень многочисленна, ибо ея задача—составленіе проектовъ; а этотъ трудъ совершается лучше немногими, чѣмъ значительнымъ числомъ сотрудниковъ. Дѣло совершенно иное—разсмотрѣніе и обсужденіе уже составленныхъ проектовъ: тутъ чѣмъ болѣе разъясненій, замѣчаній и возраженій, тѣмъ лучше. Въ число членовъ этой коммиссіи, желательно, чтобы, кромѣ лицъ, „отъ надлежащихъ вѣдомствъ“, вошли люди неслужащіе, живущіе въ разныхъ мѣстностяхъ Имперіи и могущіе своими свѣдѣніями быть полезными для дѣла. Эта коммиссія, имѣя въ своихъ рукахъ богатые матеріалы, собранные ревизовавшими сенаторами, всѣ мнѣнія земскихъ собраній по вопросамъ, предложеннымъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ исходѣ

прошедшаго года, и разныя ходатайства этихъ учрежденій, какъ прежде поступившія, такъ и могущія еще поступить, и относящіяся къ нынѣ выдвинутому дѣлу,— будетъ, конечно, въ состояніи, не бюрократически, а живо и съ сознаніемъ, заняться возложеннымъ на нее порученіемъ.

Коммиссія сперва выработаетъ программу для предполагаемыхъ проектовъ и представитъ ее, какъ сказано въ правительственномъ сообщеніи, на разсмотрѣніе комитета министровъ. Программа эта должна быть сколь возможно обща, дабы не стѣснять коммиссіи въ послѣдующей ея дѣятельности. Затѣмъ, вѣроятно, коммиссія раздѣлится на подкоммиссіи для начертанія проектовъ по разнымъ частямъ. По окончаніи этихъ работъ, она, въ полномъ своемъ составѣ, разсмотритъ и обсудитъ составленные проекты. По одобреніи ихъ, слѣдовало бы, для обстоятельнаго и многосторонняго ихъ расмотрѣнія и обсужденія, вызвать изъ губерній, имѣющихъ земскія учрежденія, выборныхъ отъ земскихъ собраній, а изъ прочихъ губерній—экспертовъ, по приглашенію правительства. Желательно, чтобы число выборныхъ и экспертовъ было не менѣе какъ по два или по три изъ каждой губерніи, дабы различныя мнѣнія могли имѣть своихъ представителей; такъ было въ 1859 — 60 годахъ, когда вызывались депутаты отъ губернскихъ комитетовъ. По исполненіи этаго труда выборными и экспертами, коммиссія, конечно, опять, въ полномъ своемъ составѣ, подвергнетъ пересмотру всѣ проекты, и затѣмъ пред-

ставитъ ихъ въ государственный совѣтъ, съ тѣми мнѣніями выборныхъ и экспертовъ, съ которыми она не согласится. Желательно, чтобы выборнымъ и экспертамъ разрѣшено было избрать нѣсколькихъ лицъ, въ видѣ представителей главныхъ, ими высказанныхъ мнѣній, для присутствованія въ государственномъ совѣтѣ, при обсужденіи сказанныхъ проектовъ.

Дѣло, нынѣ на очередь поставленное, весьма важно, почти столь же важно, какъ и совершенное, въ прошлое царствованіе, освобожденіе крѣпостныхъ людей; но нынѣшнее, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, еще труднѣе прежняго. Тогда предстояло устроить дѣло совершенно вновь, даровать права почти безправному состоянію, и установить отношенія между нимъ и прежними его владѣльцами. Теперь приходится переустроить всѣ, цѣлый вѣкъ существовавшія, съ разными къ нимъ придѣлками, учрежденія, сократить сколь возможно ихъ число, поставить имѣющіяся изъ нихъ остаться въ надлежащую между собою связь, и водворить единство тамъ, гдѣ существуетъ почти полная разноголосица. Сверхъ того, теперь времена иныя, чѣмъ тѣ, какія были въ первые годы прошедшаго царствованія. Лучше нѣсколько помедлить, и выслушать сколь возможно бо́льшее число заинтересованнаго населенія, чѣмъ поспѣшить, переломать существующее и опять очутиться передъ неудовлетворительными созданіями и порядками.

I.

Всего болѣе и всего справедливѣе укоряютъ наши земскія учрежденія въ томъ, что они недостаточно и неудовлетворительно представляютъ, какъ говорятъ одни—землю, а какъ вѣрнѣе выражаются другіе—населеніе, на ней живущее. Этотъ упрекъ вполнѣ основателенъ. Мы не за всеобщую подачу голосовъ, какъ нѣкоторые предлагаютъ, въ видахъ достиженія болѣе вѣрнаго представительства; мы и не за мелкія всесословныя единицы, пользующіяся у насъ въ печати и даже въ нѣкоторыхъ, конечно, немногихъ земскихъ собраніяхъ, особеннымъ благорасположеніемъ. О первомъ у насъ, слава Богу, и толкуютъ очень мало; а противъ послѣднихъ мы уже нѣсколько разъ высказались; а потому здѣсь повторять прежде изложеннаго не будемъ. Мы крѣпко стоимъ за удержаніе у насъ трехъ существующихъ состояній, которыя, и въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, имѣются въ виду, т. е. личныхъ землевладѣльцевъ, горожанъ и крестьянскихъ обществъ; и на этомъ главномъ основаніи, будемъ говорить, какъ, по нашему мнѣнію, слѣдуетъ устроить земское представительство, и слѣдовательно земскіе выборы. Предложимъ не ломки, а мѣры къ развитію того, что уже даровано Высочайшею властью.

Выборы гласныхъ отъ землевладѣльцевъ грѣшатъ главнѣйше тѣмъ, что число избирателей и избираемыхъ слишкомъ ограниченно: необходимо понизить имущественный цензъ и сдѣлать его нѣсколько уравни-

тельнѣе. Количество владѣемой земли слѣдовало бы понизить на половину, а цѣнность другихъ имуществъ уменьшить на одну треть; ибо все значительно вздорожало, а цѣна на земли удвоилась и даже болѣе. Теперь съѣзды землевладѣльцевъ крайне малочисленны; часто приходится имъ выбирать самихъ себя; иногда, на основаніи ст. 34 Положенія, съѣхавшіеся избиратели объявляютъ себя гласными; а случается и то, что они разъѣзжаются, не избравши всего слѣдующаго числа гласныхъ.

Предлагаютъ предоставить мелкимъ землевладѣльцамъ право избрать, изъ своей среды, не выборныхъ, а прямо гласныхъ, на ихъ часть причитающихся. Такое измѣненіе быть можетъ впослѣдствіи и окажется необходимымъ; но, въ настоящее время, намъ еще не случалось замѣчать, чтобы, при выборѣ гласныхъ, крупные землевладѣльцы устраняли мелкихъ отъ поступленія въ гласные, и избирали по преимуществу въ это званіе свою братію—крупныхъ землевладѣльцевъ. Даже замѣтно противоположное: мелкихъ землевладѣльцевъ, живущихъ въ уѣздѣ, охотнѣе выбираютъ въ гласные, чѣмъ заѣзжихъ крупныхъ землевладѣльцевъ.

На счетъ выбора гласныхъ въ земское собраніе отъ горожанъ, ничего особеннаго сказать не имѣемъ; хотя слѣдовало бы очень много потолковать на счетъ городскихъ выборовъ вообще; но объ этомъ поговоримъ въ иной разъ.

Особенное вниманіе слѣдуетъ обратить на выборы

гласныхъ отъ крестьянъ. Эти выборы суть самые неудовлетворительные, и, по своему нынѣшнему устройству, иными и быть не могутъ. На основаніи существующихъ узаконеній, назначаются въ уѣздѣ нѣсколько избирательныхъ съѣздовъ, куда должны собраться выборные отъ волостныхъ сходовъ. Такихъ съѣздовъ въ уѣздѣ бываетъ три, четыре, пять, и каждый изъ нихъ долженъ выбрать причитающееся на его часть число гласныхъ, которое бываетъ отъ 4 до 7. Выборные, сошедшіеся изъ разныхъ волостей, мало знакомые или и вовсе другъ друга незнающіе, должны, въ 2 -3 часа времени, избрать своихъ представителей. Для соблюденія порядка при этихъ выборахъ присутствуетъ, по порученію уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, одинъ изъ его членовъ и, по большей части, непремѣнный членъ или исправникъ. Крестьяне имѣютъ право избирать не только изъ своей среды, но и изъ землевладѣльцевъ, и изъ священнослужителей. Какъ крестьяне, званіе гласнаго, вовсе не считаютъ преимуществомъ—правомъ, а бременемъ—повинностью, то они очень охотно избираютъ въ гласные того, кого имъ указываютъ, или кто самъ о томъ хлопочетъ. А потому выборные, сѣвши засвѣтло добраться домой, кладутъ шары какъ ихъ попросятъ или какъ имъ велятъ; и избранными оказываются или мѣстные старшины и писаря, по приказанію непремѣннаго члена или исправника, или личные землевладѣльцы, не надѣющіеся быть избранными на своемъ съѣздѣ, и угостившіе выборныхъ ведромъ или нѣ-

сколькими ведрами вина. Вслѣдствіе этого, гласные отъ крестьянъ суть вовсе не представители крестьянства.

Необходимо въ устройствѣ этихъ выборовъ сдѣлать значительныя измѣненія. Эти выборы слѣдуетъ производить по волостямъ и не иначе, какъ изъ среды крестьянъ. Если число гласныхъ изъ крестьянъ менѣе чѣмъ сколько имѣется волостей въ уѣздѣ, то самыя малочисленныя изъ нихъ слѣдуетъ причислить къ одной изъ сосѣднихъ волостей; и притомъ установить, что на одно трехлѣтіе избирается гласный изъ одной волости, а на слѣдующее трехлѣтіе изъ другой, развѣ послѣдняя добровольно откажется, на этотъ разъ, отъ своего права. Если же число гласныхъ отъ крестьянъ превышаетъ число волостей въ уѣздѣ, то излишніе гласные имѣютъ избираться самыми многочисленными волостями.

Крестьяне должны избирать гласныхъ непремѣнно изъ своей среды, но волостныхъ старшинъ, волостныхъ писарей и сельскихъ старостъ слѣдуетъ включить въ статью 36-ю Положенія. т. е. лишить ихъ права быть гласными, какъ не могутъ таковыми быть мѣстные губернаторы, вице-губернаторы, члены губернскаго правленія и чины мѣстной полиціи. Старшины и писаря суть вовсе не представители крестьянства, особенно при нынѣшнемъ крестьянскомъ самоуправленіи; они— покорные слуги непремѣннаго члена или исправника.

Присутствовать на крестьянскихъ сходахъ, для наблюденія за порядкомъ при выборахъ, должны мпро-

вые судьи, каждый въ своемъ участкѣ. Такъ и было установлено въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, но это правило не было приведено въ дѣйствіе; прежде эту обязанность исполняли мировые посредники, а съ 1874 года—члены присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, и большею частью, какъ мы сказали выше, непремѣнные члены и исправники, которые не только присутствуютъ на выборахъ, но ими самовластно распоряжаются.

Эти измѣненія въ порядкѣ выбора гласныхъ отъ крестьянъ совершенно необходимы для придачи этимъ избранникамъ характера дѣйствительныхъ представителей крестьянства.

Наши губернскія земскія собранія страдаютъ почти полнымъ отсутствіемъ въ немъ гласныхъ изъ крестьянъ. Главная тому причина—тяжесть для нихъ ѣхать въ губернскій городъ и тамъ жить на собственный счетъ. Многія земскія собранія ходатайствовали предъ высшимъ правительствомъ о дозволеніи уѣзднымъ собраніямъ назначать, въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ, путевыя и кормовыя деньги тѣмъ губернскимъ гласнымъ, которые заявятъ о невозможности для нихъ ѣхать и жить въ губернскомъ городѣ безъ пособія отъ земства. Къ прискорбію, всѣ эти ходатайства остались безъ желаемыхъ послѣдствій. Въ устраненіе искательствъ этихъ денегъ, можно ограничить ихъ цифрою отъ $1^1/_2$ до 2 руб. въ день, во время проѣздовъ и нахожденія гласныхъ въ губернскомъ городѣ и участвованія ихъ въ засѣданіяхъ губернскаго собранія. Весьма желательно такое разрѣ-

шеніе, имѣющее дать возможность крестьянамъ и малоимущимъ землевладѣльцамъ исполнять обязанности губернскихъ гласныхъ.

Весьма желательно, чтобы въ статьѣ 17-й Положенія о земскихъ учрежденіяхъ возрастъ лицъ, могущихъ быть избранными въ гласные, съ 25 лѣтъ былъ понижен до 21 года. Это требуется по многимъ причинамъ: какъ потому, что такимъ образомъ нѣсколько расширится кругъ лицъ, подлежащихъ избранію, такъ еще болѣе потому, что въ 21—23 года большинство молодыхъ людей оканчиваетъ курсъ ученія и алчетъ дѣятельности. Не имѣя возможности до 25 лѣтняго возраста быть гласными, занять мѣсто члена управы или мироваго судьи, они посвящаютъ себя инымъ занятіямъ или привыкаютъ ничего не дѣлать. Допущеніе совершеннолѣтней молодежи, при вступленіи ея въ гражданскую жизнь, къ земскимъ дѣламъ, значительно бы ее успокоило и отрезвило, и вмѣстѣ съ тѣмъ оно оживило бы земскую дѣятельность вообще.

Весьма важные и крайне трудные для разрѣшенія вопросы суть слѣдующіе: 1) сколько гласныхъ вообще должно быть въ различныхъ уѣздахъ? и 2) сколько гласныхъ имѣетъ быть собственно отъ личныхъ землевладѣльцевъ, отъ горожанъ и отъ крестьянскихъ обществъ?—Коммиссія, составлявшая проектъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, основывала свои, по симъ вопросамъ, заключенія на количествѣ земли, имѣющейся въ уѣздѣ, и на цѣнности разныхъ другихъ, въ немъ состоящихъ имуществъ; баронъ Корфъ, какъ началь-

пикъ 2-го отдѣленія Собственной канцеляріи, представилъ разныя возраженія противъ такого исключительнаго основанія, и предлагалъ принять во вниманіе и народонаселеніе уѣзда; въ государственномъ совѣтѣ были сдѣланы и другія замѣчанія; въ концѣ концовъ утверждено было росписаніе числа гласныхъ, избираемыхъ въ разныхъ уѣздахъ земскихъ губерній. Смыслъ и основательность утвержденныхъ цифръ трудно понять.

Очевидно, что, во многихъ уѣздахъ, земскія собранія черезъ-чуръ малочисленны. Въ Оренбургской, *) Пермской, Казанской, Вятской, Вологодской и Олонецкой губерніяхъ, имѣются уѣзды, въ которыхъ избирается всѣхъ гласныхъ по 10, 12 и 14. Какъ нѣкоторые гласные, по разнымъ причинамъ, могутъ и не прибыть въ собраніе, то часто собранія оказываются несостоявшимися; а когда они и въ законномъ числѣ гласныхъ, то въ нихъ одни служащіе, т. е. члены управы и мировые судьи. А потому необходимо признать наименьшимъ числомъ гласныхъ въ уѣздѣ, по крайней мѣрѣ, двадцать: что согласно и съ мнѣніемъ коммиссіи, составлявшей проектъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ; но не извѣстно, почему этотъ minimum былъ сокращенъ въ утвержденномъ росписаніи числа гласныхъ по уѣздамъ.—Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ и число губернскихъ гласныхъ крайне мало: такъ въ Оренбургской ихъ назначено всего 13, въ Оло-

*) Знаемъ, что въ Оренбургской губерніи земскія учрежденія еще не введены, но мы выписали цифры изъ утвержденнаго росписанія.

пецкой 15, въ Таврической 34, въ Вятской 35 и въ Вологодской 36.—За неимѣніемъ вѣрныхъ и точныхъ свѣдѣній объ этихъ уѣздахъ и губерніяхъ, мы не рѣшаемся предложить о немедленномъ повышеніи числа уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ; но считаемъ необходимымъ обратить на это вниманіе и вмѣстѣ съ тѣмъ высказать необходимость въ увеличеніи цифры гласныхъ; ибо, только при этомъ условіи, представительство мѣстнаго населенія можетъ быть надлежащимъ образомъ осуществлено. Minimum губернскихъ гласныхъ слѣдовало бы, по крайней мѣрѣ, назначить сорокъ или пятьдесятъ.

Второй вопросъ еще важнѣе и, для удовлетворительнаго разрѣшенія еще много труднѣе, чѣмъ первый, т. е. какъ уравновѣсить значеніе гласныхъ отъ трехъ состояній, и при томъ такъ, чтобы ни одно изъ нихъ не господствовало и ни одно не было придавлено. Теперь, во многихъ уѣздныхъ собраніяхъ, гласные отъ личныхъ землевладѣльцевъ не только имѣютъ, по своему развитію, сильное вліяніе на остальныхъ—это и неизбѣжно и желательно—но они просто командуютъ въ засѣданіяхъ, не обращая вниманія на гласныхъ отъ прочихъ состояній. Этому особенно помогаютъ предсѣдатели собраній, гг. предводители дворянства.

Знаемъ, что, въ ограждение отъ владычества гласныхъ изъ личныхъ землевладѣльцевъ и въ защиту крестьянъ, предлагается много разныхъ мѣръ: и выборъ гласныхъ какими-то группами изъ представите-

лей разныхъ интересовъ, и опредѣленіе числа гласныхъ отъ каждаго состоянія по количеству платимыхъ земскихъ сборовъ. Каждое предложеніе имѣетъ за себя вѣскія соображенія, и оно хорошо и примѣнимо въ одной мѣстности, но неудобно и несправедливо для другой. Наша Имперія такъ обширна и разнообразна, что едва ли возможно пріискать одинакія основанія, и мѣры, удобопримѣнимыя ко всѣмъ уѣздамъ и губерніямъ. Это особенно трудно въ отношеніи къ первичнымъ земскимъ собраніямъ, куда являются представители не мѣстностей, а различныхъ состояній, ихъ населяющихъ. Единственное средство, по нашему мнѣнію, къ разрѣшенію этой труднѣйшей задачи, есть слѣдующее: потребовать отъ всѣхъ уѣздныхъ собраній мнѣнія по этому вопросу, и притомъ мнѣнія какъ большинства собраній, такъ и меньшинствъ, которыя могутъ въ нихъ образоваться. Эти мнѣнія должны быть разсмотрѣны и обсужены въ губернскихъ собраніяхъ, и съ ихъ заключеніями имѣютъ быть представлены въ Высочайше учрежденную коммиссію. Губернскія собранія должны высказаться какъ о мнѣніяхъ уѣздныхъ, такъ и о собственномъ желаемомъ составѣ. Вѣроятно придется принять не одинакія, а различныя основанія для опредѣленія числа гласныхъ въ различныхъ мѣстностяхъ. Важно не то, чтобы, въ этомъ отношеніи, было однообразіе, а то, чтобы вездѣ населеніе было сколь возможно полнѣе и справедливѣе представлено.

Не можемъ при семъ умолчать объ одномъ совершенно неотложномъ дѣлѣ, а именно: о распростране-

ніи на всю Имперію введенныхъ у насъ земскихъ учрежденій. И теперь къ этому самый благопріятный случай. Сибирь, западныя губерніи и Привислянскій край глубоко вздыхаютъ и съ петерпѣніемъ ожидаютъ подворенія и у нихъ того самоуправленія, какимъ пользуются наши внутреннія губерніи.

II.

Расширеніе правъ, предоставленныхъ земскимъ учрежденіямъ, и круга дѣятельности, имъ указаннаго—конечно желательно; но еще много болѣе желательно и совершенно необходимо, для успѣшности ихъ дѣйствій, обезпеченіе имъ самостоятельности и средствъ къ приведенію въ исполненіе мѣръ, ими принимаемыхъ. Самое Положеніе 1864 года менѣе грѣшитъ по части ограниченія и стѣсненія земской дѣятельности, чѣмъ то направленіе, которое въ администраціи стало преобладать вскорѣ послѣ изданія этого закона. Нѣкоторыя постановленія, состоявшіяся въ 1866 и послѣдующихъ годахъ; еще большее число министерскихъ циркуляровъ; и почти всѣ агенты министерства внутреннихъ дѣлъ—до того извращали, своими разъясненіями, истолкованіями и дѣйствіями, смыслъ статей Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, что послѣднія вынуждены были или превратиться въ покорныхъ слугъ не только начальника губерніи, но и подчиненныхъ ему чиновниковъ, или образовать оппозиціонныя инстанціи. Слишкомъ намъ всѣмъ памятны столкновенія, бывшія, въ первыя два трехлѣтія су-

ществованія земскихъ учрежденій, между нѣкоторыми изъ нихъ и административнымъ вѣдомствомъ; слишкомъ также извѣстно бездѣйствіе другихъ земскихъ собраній и управъ и полный упадокъ въ нихъ земскаго духа; а потому нѣтъ, кажется, надобности доказывать ни то, ни другое. Одни винятъ земскія учрежденія въ малоуспѣшности ихъ дѣятельности, и особенно ихъ укоряютъ въ строптивости, въ свойствѣ горячо взяться за дѣло и вскорѣ къ нему остыть, и въ иныхъ разныхъ недостаткахъ и порокахъ. Другіе всю бѣду сваливаютъ на администрацію, какъ бы забывая, что она состоитъ изъ русскихъ же гражданъ, и что если она такова, то это потому, что и мы не совсѣмъ иные. Крѣпостная зависимость, тяготѣвшая надъ крестьянами и дворовыми людьми, мелѣе развратила и уронила ихъ, страдавшихъ, чѣмъ насъ, ею пользовавшихся, или съ боку на нее смотрѣвшихъ. Наши общественныя учрежденія не столько требуютъ расширенія ихъ подвѣдомственности, сколько возможности дѣйствовать самостоятельно, законно и непосредственно. Этого-то, къ прискорбію, у насъ и нѣтъ. Губернаторы, на основаніи ст. 9 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, имѣютъ право останавливать всякія ихъ постановленія, какъ противныя „общимъ государственнымъ пользамъ“; а смыслъ этихъ словъ столько же эластиченъ, сколько и значеніе словъ: „неблагонадежность“ и „неблагонадежный“. Во всѣхъ насъ господствуетъ, деспотствуетъ страсть къ произволу; а законность и уваженіе къ личности другихъ

суть, въ лучшихъ людяхъ, идеалы — принадлежности будущаго, а для остальныхъ — фразы, повторяемыя для прикрасы рѣчей, или даже личины для прикрытія противоположнаго.—Впрочемъ, нельзя не упомянуть съ благодарностію, что въ это время всего лучше дѣйствовалъ 1-й департаментъ правительствующаго сената: онъ нерѣдко ограничивалъ произволъ администраціи и самихъ министровъ, и полагалъ предѣлъ незаконнымъ выходкамъ земскихъ собраній.

А потому, повторимъ прежде сказанное: земство нуждается не столько въ расширеніи правъ, ему предоставленныхъ, сколько въ обезпеченіи ему возможности дѣйствовать по собственному рѣшенію, въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, не быть въ зависимости отъ лицъ административныхъ, и самому приводить въ исполненіе свои постановленія, а не ожидать, когда другимъ, власть предержащимъ мѣстамъ и лицамъ, благоугодно будетъ исполнять ихъ порученія; т. е. необходимо точнѣе закономъ опредѣлить права земства поввѣреннымъ ему отраслямъ управленія, устранить поводы или предлоги къ вмѣшательству администраціи въ дѣла земства, и предоставить ему возможность самому приводить въ дѣйствіе его постановленія. Обсужденію этихъ-то условій, необходимыхъ для успѣшности дѣйствій земства, и будетъ преимущественно посвящено дальнѣйшее наше изложеніе.

Земскія губернскія и уѣздныя учрежденія, на основаніи ст. 1-й Положенія, образованы „для завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ *хозяйствен-*

нымъ пользамъ и нуждамъ каждой губерніи и каждаго уѣзда". Народное образованіе, общее благочиніе и многія другія дѣла и потребности не могутъ считаться собственно хозяйственными; а между тѣмъ и теперь они подлежатъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій.— А потому слово „хозяйственнымъ" слѣдуетъ исключить; и это тѣмъ возможнѣе и безопаснѣе, что въ ст. 2-й обстоятельно исчисляются всѣ тѣ дѣла, которыя подлежатъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій.

Въ статьѣ 2-й, пунктъ 7, говорится объ участіи земства, „*преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи* и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи, о народномъ здравіи и *о тюрьмахъ*". Тутъ опять слѣдуетъ исключить слова: „преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи". Опредѣленіе и увольненіе учителей, устройство школъ, снабженіе ихъ учебными пособіями и ближайшій надзоръ за народными первоначальными школами — однимъ словомъ, ихъ веденіе вообще ни кѣмъ не можетъ быть такъ успѣшно производимо, какъ мѣстнымъ земствомъ. Министерство гр. Толстаго было попробовало забрать ихъ въ свои руки и оставить за земствомъ только ассигнованіе и выдачу денегъ на ихъ содержаніе; но этимъ оно только задержало умноженіе и улучшеніе школъ. Одинъ директоръ и три, четыре инспектора не въ состояніи не только вести, но даже ежегодно объѣзжать и сколько нибудь обстоятельно обревизовывать всѣ школы губерніи; а земства, лишенныя права или, вѣрнѣе сказать, стѣсненныя въ

пользованіи правомъ вести дѣло первоначальнаго обученія, неохотно назначали деньги на расходы по этой части и, даже съ нѣкоторымъ злорадствомъ, сваливали на министерство вину въ неудовлетворительности школъ вообще. Надо сказать, что только свойственное русскимъ добродушіе и сознаніе крайней необходимости школъ для крестьянъ побуждали земскія собранія не отказывать въ ассигновкѣ денегъ на школы, и вовсе не устраняться отъ ихъ веденія. Высшій за ними надзоръ, черезъ директора и инспекторовъ, долженъ, конечно, принадлежать правительству; но вести народное первоначальное обученіе и имѣть ближайшій за нимъ надзоръ должно быть вполнѣ возложено на земство; ибо оно одно, съ меньшими по возможности, расходами, съ большимъ знаніемъ мѣстныхъ потребностей и съ надлежащимъ усердіемъ, можетъ исполнять эти обязанности. Сколько было столкновеній между земствами, ихъ управами, обществами и лицами, содержащими школы, и между министерствомъ народнаго просвѣщенія и его агентами! Сколько задержекъ, недоразумѣній и вреда произошло для школъ отъ странныхъ претензій министерства и его агентовъ— претензій, противурѣчившихъ потребностямъ населенія, самою силою вещей выдвинутымъ и поддержанныхъ! — По части народнаго здравія, между земскими учрежденіями и министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, хотя, кажется, и не было столкновеній, и первыя могли, по своему усмотрѣнію и по требованію обстоятельствъ, распоряжаться опредѣленіемъ медиковъ, устройствомъ

больницъ и отпускомъ медикаментовъ, однако очевидно, что слова: „преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи“ совершенно излишни и могутъ только путать и земства и правительственныхъ агентовъ, и это ограниченіе тѣмъ безполезнѣе, что за нимъ слѣдуютъ слова: „въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ“. Слѣдовательно, и по народному образованію и по народному здравію, вышеупомянутыя слова: „преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи“, должны быть исключены.—Что же касается до *тюремъ*, о которыхъ упоминается въ томъ же 7-мъ пунктѣ, то это слово слѣдуетъ, кажется, вовсе опустить, ибо онѣ нисколько не состоятъ въ завѣдываніи земства, и едва ли желательно и возможно ихъ ему поручить; онѣ находятся въ управленіи спеціальныхъ высшихъ, среднихъ и низшихъ правительственныхъ властей.

Изъ ст. 9 Положенія необходимо также опустить, какъ мы выше сказали, слова: „общимъ государственнымъ интересамъ“. Мы, рязанскіе земцы, очень хорошо знаемъ значеніе этихъ словъ: одинъ изъ нашихъ губернаторовъ находилъ какъ бы наслажденіе въ опротестованіи земскихъ постановленій; и хотя изъ десяти едва одинъ протестъ принимался въ уваженіе Прав. Сенатомъ, однако всѣ эти опротестованныя постановленія по полугодіямъ и долѣе оставались безъ исполненія. А вреда или опасности отъ предполагаемаго исключенія никакого быть не можетъ: постановленія, противныя законамъ, будутъ опротестовываться губернаторомъ, а тѣ изъ нихъ, которыя

оказались бы противными общимъ государственнымъ интересамъ, могутъ быть отмѣнены общимъ воспретительнымъ узаконеніемъ, и такимъ образомъ отмѣнены не въ одной губерніи, а и въ другихъ, которыхъ начальники не обратили вниманія высшаго правительства на такія постановленія. Эти слова выражаютъ только недовѣріе правительства къ земству и открываютъ обширное поле для губернаторскаго произвола. Думаемъ, что равно не желательно ни то, ни другое.

Весьма важный вопросъ есть слѣдующій: какимъ образомъ устроить исполнительную власть земской дѣятельности такъ, чтобы управы — исполнительные органы земства—имѣли возможность приводить непосредственно въ дѣйствіе свои распоряженія, не входя притомъ въ столкновенія съ правительственною полиціею? Это дѣло, по нашему мнѣнію, есть совершенно необходимое и вмѣстѣ съ тѣмъ весьма возможное.

Оно необходимо потому, что на уѣздныя управы возложены весьма важныя обязанности, что имъ совершенно нужно прямое дѣйствіе на населеніе, и что теперь они могутъ приводить въ исполненіе свои распоряженія не иначе, какъ чрезъ мѣстную правительственную полицію и чрезъ волостныя правленія, которыя, какъ первыя, такъ и послѣднія, не состоятъ въ зависимости отъ управъ. Это и есть одна изъ главныхъ причинъ малоуспѣшности и малопроизводительности земской дѣятельности. Объявленія, вызовы лицъ, доставка бумагъ и другія нехлопотливыя пору-

чепія еще кое-какъ исполняются чинами полиціи и служащими по крестьянскому самоуправленію; по производство взысканія земскихъ сборовъ, побужденіе крестьянъ къ возврату роздапнаго имъ въ ссуду хлѣба, понужденіе къ исправленію проселочныхъ дорогъ и мостовъ, на нихъ лежащихъ, принятіе мѣръ не медицинскихъ, а полицейскихъ, противъ распространенія заразительныхъ болѣзней и скотскихъ падежей, и другія болѣе или менѣе непріятныя и тяжкія порученія управы исполняются не охотно, небрежно и только вслѣдствіе къ тому понужденій начальника губерніи или присутствій по крестьянскимъ дѣламъ. А потому, денежныя недопмки по земскимъ сборамъ накопляются, и особенно за личными землевладѣльцами: хлѣбные магазины съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе пустѣютъ, а хлѣбные недоборы растутъ и множатся; торговля зараженнымъ скотомъ и снятыми съ него шкурами производится почти явно и безпаказанно; натуральныя повинности—мостовая и дорожная по проселочнымъ дорогамъ—доставляютъ лишь возможность волостнымъ и сельскимъ начальствамъ выпить лишній стаканъ вина, а полиціи—добыть либо деньги, либо какія-либо личныя послуги. Теперь, по милости безпомощности управъ, установились слѣдующіе порядки: по денежнымъ сборамъ, опѣ просятъ, разъ, два и три, полицейское управленіе о понужденіи плательщиковъ ко взносу слѣдующихъ съ нихъ земскихъ сборовъ; затѣмъ опѣ представляютъ губернаторамъ о побужденіи полиціи къ исполненію ихъ требованій;

губернаторы не замедляютъ своими предписаніями въ этомъ смыслѣ; исправники же, зная настоящій смыслъ этихъ понужденій, принимаютъ ихъ къ свѣдѣнію, и усиленно хлопочутъ о взысканіи казенныхъ податей и сборовъ, оставляя земскія недоимки расти и множиться. По взысканію хлѣбныхъ недоимокъ, дѣло происходитъ нѣсколько иначе: управы пишутъ въ волостныя правленія, иногда даже вызываютъ старшинъ или командируютъ своихъ членовъ на мѣста, и строго, строжайше требуютъ, чтобы запасные магазины были пополнены. Старшины и старосты не скупятся на обѣщанія и увѣренія, но дѣло отъ того нисколько впередъ не подвигается. Тогда управы относятся съ жалобами въ уѣздныя присутствія по крестьянскимъ дѣламъ; и тѣмъ открывается новая переписка между этими учрежденіями и крестьянскими начальствами. Какъ упомянутыя присутствія собираются довольно рѣдко, то эта переписка, менѣе оживленная, кончается тѣмъ, что наступаетъ весна, и тогда приходится думать уже не о сборѣ розданнаго хлѣба, а о томъ, какъ бы, въ наступившую безхлѣбицу, менѣе роздать изъ еще оставшагося хлѣба. И по прочимъ дѣламъ установились подобныя же малоуспѣшныя производства; и вслѣдствіе того, уѣздныя управы, имѣющія заботиться о весьма многомъ и исполнять разныя важныя обязанности, производятъ вообще мало, и, къ сожалѣнію, почти привыкаютъ къ такой малопроизводительной дѣятельности. А потому, дать имъ возможность приводить въ исполненіе ихъ распоряженія есть

дѣло не только совершенно необходимое, но и безусловно неотложное.

Если бы дѣла по внутреннему управленію шли у насъ порядкомъ; если бы безопасность какъ лицъ, такъ и ихъ имуществъ, общее спокойствіе, правильное и свободное развитіе народныхъ силъ и способностей были достаточно охранены и обезпечены; то не было бы о чемъ хлопотать, а оставалось бы только наслаждаться существующими благами. Но, по несчастью, у насъ въ губерніяхъ и уѣздахъ—неурядица полная: начальствъ, конечно, много, но на нихъ, и въ особенности на полицію, возложены обязанности столь же многочисленныя, сколько и разнообразныя; послѣдняя должна заботиться обо всемъ и во все вмѣшиваться; подавленная громадностью, общирностью и неудобоисполнимостью задачъ, она предпочитаетъ кое-какъ очищать номера, а остальное предоставлять на произволъ судьбы. Не законы и не люди у насъ особенно плохи; а бѣда въ отсутствіи разумной, законной, живой и согласной дѣятельности въ распоряжающихся лицахъ. Прошли времена исключительнаго казеннаго управленія; масса возникающихъ и требующихъ разрѣшенія дѣлъ страшно увеличилась; невозможно издалека съ ними справиться; вполнѣ благовременно были введены земскія учрежденія; но, къ сожалѣнію, они устроены какъ бы съ цѣлью держать ихъ въ постоянномъ чувствѣ и сознаніи ихъ безсилія и зависимости, а въ правительственныхъ властяхъ, лишившихся разныхъ правъ и выгодъ, возбуждать и питать потребность

возвратить себѣ утраченное и перечить чужой дѣятельности. Конечно, этого у высшаго правительства въ виду не имѣлось, но на дѣлѣ оно вышло почти такъ.

Какъ земскія собранія и управы уже имѣются, то необходимо дать имъ средства къ приведенію въ исполненіе ихъ постановленій и распоряженій. Иные думаютъ, что нѣтъ возможности имѣть двѣ полиціи, т. е. правительственную и земскую, ибо между ними будто непремѣнно возникнутъ столкновенія, и одна полиція будетъ мѣшать другой въ исполненіи ея обязанностей. Мы этого никакъ не думаемъ, считаемъ сосуществованіе двухъ полицій весьма возможнымъ, и полагаемъ, что учрежденіе земской полиціи дастъ именно возможность правительственной исполнять настоящія ея обязанности. Сверхъ того, такое нововведеніе освободитъ волостныя правленія отъ неотносящихся къ крестьянскому самоуправленію требованій со стороны разныхъ властей, которыя, по роду дѣлъ, будутъ обращаться или къ управѣ или къ исправнику. Чрезъ это крестьянское самоуправленіе получитъ возможность заниматься своимъ дѣломъ, и не быть на побѣгушкахъ у исправника, становыхъ и урядниковъ.

Земская полиція будетъ исполнять распоряженія управы; какъ ея кругъ дѣйствія очерченъ, и нѣтъ причинъ утверждать, что между ею и правительственными учрежденіями непзбѣжны столкновенія; такъ и нѣтъ достаточныхъ поводовъ къ предположенію, что таковыя имѣютъ неминуемо возникнуть между поли-

ціями земскою и правительственною. Конечно, узаконенія, опредѣляющія кругъ дѣятельности послѣдней, должны быть пересмотрѣны и измѣнены; необходимость этого сознается и правительствомъ и обществомъ: а потому учрежденіе земской полиціи весьма своевременно и значительно облегчитъ задачу лучшаго устройства правительственной полиціи. Возможно будетъ ее такъ преобразовать, чтобы она имѣла средства отправлять порученныя ей дѣла, а не бездѣйствовать и не просто отписываться, въ виду неудобоисполнимыхъ обязанностей, нынѣ на нее навалепныхъ.

Слѣдовало бы на земскую полицію возложить всѣ заботы по благочинію, по общественному порядку, здравію и хозяйству въ уѣздѣ, а равно исполненіе всѣхъ распоряженій управы и тѣхъ порученій мировыхъ судей, которыя не входятъ въ кругъ обязанностей судебныхъ приставовъ. На счетъ понужденія ко взносу податей и сборовъ, можно бы установить слѣдующіе порядки: до наступленія окончательныхъ сроковъ для уплаты какъ казенныхъ податей, такъ и земскихъ сборовъ, земская полиція побуждаетъ населеніе къ ихъ взносу; по миновапіи же этихъ сроковъ, уѣздныя управы передаютъ уѣздному полицейскому управленію списки всѣмъ недоимкамъ, какъ казеннымъ, такъ и земскимъ; и правительственная полиція принимаетъ закономъ установленныя мѣры ко взысканію недоимокъ. При этомъ слѣдуетъ вмѣнить казначействамъ въ обязанность непремѣнно зачислять изъ взносовъ соразмѣрныя части въ очистку казенныхъ и земскихъ

повинностей. Такъ, напримѣръ: если по уѣзду числится казенныхъ податей 100.000, а земскихъ — 40.000 руб., то изъ производимыхъ платежей слѣдуетъ зачислить въ пользу казны приблизительно $^5/_7$, а въ пользу земства—$^2/_7$. Выгоды такого порядка были бы слѣдующія: и землевладѣльцы и крестьяне, въ избѣжаніе понудительныхъ и экзекуціонныхъ дѣйствій со стороны казенной полиціи, стали бы и пріучились бы взносить слѣдующіе съ нихъ платежи до истеченія сроковъ; а правительственная полиція имѣла бы много времени свободнаго для исполненія другихъ ея обязанностей.

Правительственная полиція, при существованіи земской, ограничилась бы исполненіемъ порученій начальника губерніи и другихъ правительственныхъ лицъ и учрежденій, не вмѣшиваясь въ мѣстныя земскія дѣла, кромѣ взысканія податей и сборовъ, какъ выше было сказано, по спискамъ, передаппымъ земскою управою. Послѣднее неизбѣжно, ибо дѣло идетъ не объ однихъ земскихъ сборахъ, но и о казенныхъ податяхъ; и слѣдовательно нѣтъ возможности устранить правительственную администрацію отъ наблюденія и дѣйствія по этой части. Что касается до совершающихся преступленій, то ихъ открывать, производить по нимъ первоначальныя дознанія, принимать мѣры къ поимкѣ преступниковъ и объ узнанномъ доводить до свѣдѣнія судебныхъ слѣдователей или мировыхъ судей, по принадлежности,—все это должно быть обязанностью обѣихъ полицій. Этотъ предметъ весьма важенъ и все-

го скорѣе можетъ быть поводомъ къ столкновеніямъ между ними, или, что еще хуже, къ бездѣйствію и той и другой полиціи: они будутъ, пожалуй, разсчитывать другъ на друга по принятію нужныхъ мѣръ по совершившемуся преступленію, а между тѣмъ преступники и слѣды ихъ дѣяній легко могутъ исчезнуть. А потому обязанности полицій правительственной и земской по дѣламъ этого рода должны быть гг. юристами сколько возможно положительно и точно опредѣлены.

Сельскіе сотскіе и десятскіе, которыхъ содержаніе теперь оплачивается крестьянскими обществами, хотя ихъ дѣйствія распространяются и на личныхъ землевладѣльцевъ и на ихъ земельныя дачи,—подлежатъ упраздненію. Урядники изъ казенныхъ должны перейти въ земскіе полицейскіе агенты; а число становыхъ, какъ помощниковъ исправника, подъ тѣмъ или другимъ названіемъ, должно нѣсколько увеличиться: слѣдовало бы быть въ уѣздѣ такихъ исправничьихъ помощниковъ отъ 3 до 5. Эти полицейскіе чиновники должны быть на исключительномъ содержаніи казны.

Земская полиція имѣетъ состоять изъ урядниковъ, или иначе какъ названныхъ агентовъ, и изъ ихъ помощниковъ. Въ каждой волости слѣдовало бы быть по одному помощнику, а каждому уряднику можетъ быть поручено отъ 2 до 4 волостей—среднимъ числомъ по три волости. Впрочемъ какъ число урядниковъ, такъ и опредѣленіе имъ жалованья и разъѣздныхъ, должны вполнѣ зависѣть отъ земскихъ собраній, и, думаю, ско-

рѣе отъ губернскихъ, чѣмъ уѣздныхъ. Хотя эти расходы будутъ покрываться изъ уѣздныхъ сборовъ, однако едва ли удобно, особенно на первое время, допускать, въ этомъ отношеніи, въ одной и той же губерніи, большое разнообразіе. Губернское собраніе, по крайней мѣрѣ, должно назначить minimum и maximum этихъ жалованій и разъѣздныхъ.—Помощники урядниковъ могутъ быть опредѣляемы изъ достаточно грамотныхъ унтеръ-офицеровъ, уволенныхъ отъ службы, и изъ другихъ нѣсколько развитыхъ мѣстныхъ жителей; а для урядниковъ слѣдуетъ назначить нѣкоторый образовательный цензъ. Опредѣленіе какъ урядниковъ, такъ и ихъ помощниковъ должно зависѣть отъ земской управы.

Конечно, такое преобразованіе значительно увеличитъ земскіе расходы; но вмѣстѣ съ тѣмъ сократятся издержки волостныхъ правленій и казны; а земство получитъ исполнителя его постановленій и охранителя его существованія—чего, въ настоящее время, не имѣется и въ чемъ чувствуется и сознается крайняя нужда.

III.

Кромѣ вышеуказанныхъ измѣненій, весьма желательны еще нѣкоторыя другія, необходимыя для болѣе успѣшной дѣятельности земства. Главнѣйшія изъ нихъ суть слѣдующія:

1) Выборъ предсѣдателя самимъ собраніемъ.

2) Сокращеніе нѣкоторыхъ правъ, нынѣ предоставленныхъ предсѣдателю.

3) Пониженіе числа гласныхъ, требуемаго закономъ для дѣйствительности земскихъ собраній.

4) Отмѣна закона (21 ноября 1866 г.), ограничивающаго права земскихъ собраній по обложенію сборомъ разныхъ торговыхъ и промышленныхъ свидѣтельствъ, патентовъ и билетовъ.

Наконецъ 5), освобожденіе отъ губернаторской цензуры земскихъ изданій и частныхъ корреспонденцій по земскимъ дѣламъ.

На основаніи ст. 43 и 53 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, въ уѣздныхъ собраніяхъ предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства, а въ губернскихъ—губернскій предводитель дворянства. Хотя предводители суть земскіе люди, однако предсѣдательствованіе ихъ по званію сословныхъ избранниковъ, излюбленныхъ дворянствомъ не для общесословной должности, а для защиты дворянскихъ интересовъ и для завѣдыванія дворянскими дѣлами — болѣе чѣмъ неудобно. Они могутъ быть умными и отличными людьми, и вовсе не имѣть тѣхъ свойствъ, которыя необходимы для предсѣдателя. Для исполненія обязанностей послѣдняго необходимы: безпристрастіе, хладнокровіе или полное самообладаніе, и особенная воздержность на рѣчи и въ рѣчахъ. Едва ли гдѣ такъ рѣдки порядочные предсѣдатели, какъ у насъ; а въ земскихъ собраніяхъ эти обязанности исправляютъ не ad hoc и не ими излюбленныя лица, а совершенно для другихъ дѣлъ и притомъ однимъ только сословіемъ избранные люди.

Въ первоначальномъ проектѣ, выработанномъ коммиссіею, предполагалось „предсѣдательство въ уѣздномъ земскомъ собраніи предоставить одному изъ его членовъ, по назначенію отъ правительства". А предсѣдательство въ губернскомъ собраніи имѣлось въ виду возложить на лицо, „непосредственно назначенное Высочайшею властью изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ". Этотъ способъ назначенія предсѣдателей былъ, въ государственномъ совѣтѣ, устраненъ и замѣненъ нынѣ существующимъ. Дѣйствительно невозможно правительству назначать предсѣдателей въ земскія собранія всѣхъ губерній и уѣздовъ, и такимъ образомъ принимать на себя за нихъ нѣкоторую отвѣтственность. Всего лучше и практичнѣе было и есть—предоставить самимъ собраніямъ выборъ предсѣдателя. Вездѣ, гдѣ существуютъ совѣщательныя собранія, принятъ этотъ способъ замѣщенія должности предсѣдателя, и не оказывается въ томъ никакихъ неудобствъ. Въ началѣ, т. е. вскорѣ по освобожденіи крѣпостныхъ людей, еще можно было поручить предводителямъ дворянства предсѣдательство въ земскихъ собраніяхъ, но послѣ шестнадцатилѣтняго ихъ существованія удерживать этотъ порядокъ — нѣтъ никакихъ основательныхъ причинъ. Если же иные думаютъ, что, въ правительственномъ отношеніи, опасно предоставлять земскимъ собраніямъ право избранія предсѣдателя, то съ этимъ мы никакъ согласиться не можемъ. Кто бы ни былъ предсѣдателемъ собранія, онъ отвѣтственъ за свои дѣйствія и за то, что, съ его

допущенія, происходитъ въ собраніи; и не можемъ понять, почему избранникъ дворянства, въ званіи предсѣдателя, благопадежнѣе избранника земства. Это тѣмъ менѣе понятно, что въ нашихъ земскихъ собраніяхъ дворянство вообще преобладаетъ и по своему развитію и по своимъ достаткамъ, и что еще долго будутъ избираться предсѣдатели изъ дворянъ. А потому весьма желательно и благовременно измѣненіе, въ сказанномъ смыслѣ, ст. 43 и 53 Положенія.

Законъ 13 іюня 1867 г. предоставляетъ предсѣдателю права почти диктаторскія, оскорбительныя для собранія. Предсѣдатель назначаетъ „очередь его занятій,“ имѣетъ право „прекратить разсужденіе и перейти къ предмету послѣдующему“, „лишаетъ члена права рѣчи по вопросу, по коему имъ допущено нарушеніе порядка“, и „устраняетъ всякое предложеніе, которое признаетъ несогласнымъ съ законами, или выходящимъ изъ круга предметовъ вѣдомства собранія“. Эти права предсѣдателей таковы, что еслибы они вздумали ими пользоваться, то, конечно, немногіе гласные рѣшились бы посѣщать собранія. Къ счастью, эти права существуютъ только на бумагѣ, и очень немногіе предсѣдатели рѣшались къ нимъ прибѣгать. Были однако такіе случаи, которые и имѣли грустныя послѣдствія. А потому весьма желательно предоставленіе собранію, а не предсѣдателю: утвержденіе очереди занятій, времени засѣданій, признаніе вопроса достаточно уясненнымъ и обсужденнымъ, лишеніе гласныхъ права рѣчи и устраненіе предложеній, дѣлаемыхъ гласными. Не-

ужели предсѣдатель внушаетъ правительству болѣе къ себѣ довѣрія, чѣмъ цѣлое губернское или уѣздное земское собраніе? Предсѣдатель конечно долженъ пользоваться достаточными правами для правильнаго веденія преній и для охраненія порядка въ собраніи, но если изъ узаконенія будутъ исключены упомянутыя привиллегіи, то онъ еще сохранитъ достаточно власти, особенно если онъ будетъ избранникомъ большинства собранія.

По силѣ ст. 42 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, для законности ихъ постановленій, требуется, чтобы въ собраніи участвовало въ голосованіи не менѣе одной трети всѣхъ гласныхъ. Это очень замедляетъ ходъ дѣлъ въ собраніяхъ: во 1-хъ тѣмъ, что къ ихъ открытію не всегда съѣзжается требуемое закономъ число гласныхъ, и вслѣдствіе того, земскія собранія не могутъ открываться въ назначенный день; и во 2-хъ, тѣмъ, что даже съѣхавшіеся гласные разъѣзжаютъ утромъ по городу по своимъ дѣламъ, и прибываютъ въ засѣданіе часомъ, а иногда и двумя позже назначеннаго времени для открытія засѣданія. На выборы и когда на очереди важныя и особенно казусныя дѣла, гласные съѣзжаются исправно; но какъ изъ значительнаго числа дѣлъ (отъ 70 до 100), подлежащихъ рѣшенію собранія, едва пятая часть требуетъ многосторонняго и тщательнаго обсужденія, а остальныя дѣла докладываются собранію порядка ради, то могутъ рѣшаться и незначительнымъ числомъ гласныхъ. На ожиданіе пріѣзда закономъ установленнаго числа членовъ,

тратится очень много времени, и это падаетъ на долю самыхъ изъ нихъ исправныхъ. Во всякомъ собраніи имѣются члены дѣльные и ревностные, а равно и такіе, которые посѣщаютъ собранія только для отбытія принятой обязанности или ради пущей важности. Первые съѣзжаются въ положенный день и часъ, расхаживаютъ по залѣ собранія и долго не могутъ приступить ни къ какому дѣлу. Необходимо сократить число гласныхъ, требуемое для законности засѣданій. Какъ напечатанная очередь занятій раздается гласнымъ и какъ дѣловые изъ нихъ вовремя являются въ собраніе, то не можетъ произойти никакого ущерба по производству дѣлъ отъ предполагаемаго измѣненія. Сверхъ того, даже малоусердные гласные, зная, что въ положенный день и часъ откроется собраніе, будутъ исправнѣе съѣзжаться, изъ опасенія, что могутъ пройти безъ ихъ участія и дѣла важныя. Въ Англіи, для законности собранія, необходимо присутствіе 40 членовъ изъ числа превышающаго полтысячи всѣхъ депутатовъ. Въ Москвѣ и Петербургѣ, для законности думскихъ постановленій, требуется присутствіе $^1/_3$ части всѣхъ гласныхъ. Это послѣднее число слѣдовало бы принять и въ отношеніи къ земскимъ собраніямъ.

Нѣкоторыя земскія собранія, въ первые года своего существованія, непомѣрно обложили торговыя и промышленныя свидѣтельства и билеты, а равно патенты на винокуренные заводы и питейныя заведенія. Вслѣдствіе этого, возникли отъ разныхъ лицъ жалобы,

и сверхъ того, въ министерствѣ финансовъ, родилось опасеніе, чтобы высокіе сборы, въ пользу земства съ винокуренія и торговли виномъ, не повредили акцизнымъ доходамъ. Почему 21 ноября 1866 года состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта о томъ, что земскій сборъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, а также съ патентовъ на винокуренные заводы и питейныя заведенія, не долженъ превышать 25% вносимой въ казну цѣны, и со всѣхъ прочихъ свидѣтельствъ и билетовъ—10%. Это ограниченіе сбора съ одного предмета, при неограниченности сбора со всѣхъ прочихъ предметовъ обложенія, и при постепенномъ и неминуемомъ возрастаніи земскихъ расходовъ вообще, поставило торговцевъ и промышленниковъ въ исключительное положеніе. Они стали смотрѣть равнодушно на всѣ вновь предлагаемые расходы или на увеличеніе существующихъ расходовъ; они утратили чувство тѣсной связи съ земствомъ; а потому, съ 1867 года, они принимаютъ все болѣе и болѣе слабое участіе въ дѣлахъ земства, говоря: „намъ здѣсь дѣлать нечего— меньше положеннаго не возьмете, а болѣе того требовать не смѣете“. Конечно, необходимо было защитить, въ земскихъ собраніяхъ, меньшинство торговыхъ и промышленныхъ людей отъ большинства, состоящаго изъ землевладѣльцевъ и крестьянъ; но слѣдовало это сдѣлать такъ, чтобы купцы и промышленники оставались связанными общимъ интересомъ съ прочими членами земства. Если бы вмѣсто назначенія извѣстныхъ процентовъ съ суммъ, платимыхъ въ казну и потому не-

имѣнныхъ, свидѣтельства, билеты и патенты были опредѣлены по цѣнности представляемыхъ ими капиталовъ, то процентъ обложенія съ земель, строеній и всякаго рода свидѣтельствъ, билетовъ и патентовъ могъ бы быть одинъ и тотъ же; тогда торговцы и промышленники имѣли бы равный интересъ съ землевладѣльцами и крестьянами въ увеличеніи и сокращеніи расходовъ.

Цѣнность капиталовъ, представляемыхъ свидѣтельствами, билетами и патентами, могла бы быть, по каждому изъ нихъ, опредѣлена правительствомъ или прямо цифрами или указаніемъ, на какія цифры должны быть помножаемы цѣны, платимыя въ казну за упомянутые документы. Пока правительство не рѣшило какой maximum земскаго сбора могъ быть допущенъ съ цѣнъ, платимыхъ за нихъ въ казну, до тѣхъ поръ еще можно было недоумѣвать на счетъ того, какую цѣнность назначить капиталамъ, представляемымъ этими документами, или какіе множители должны быть указаны для полученія цифры этихъ капиталовъ. Но какъ скоро рѣшено было дозволить земствамъ брать по 25 и по 10% съ разныхъ документовъ, то всякое недоумѣніе должно было исчезнуть. Оставалось только, по земскимъ губерніямъ, вывести среднюю цифру обложенія въ пользу земства съ оцѣночнаго рубля собственности и тогда нужныя цифры были бы получены. Теперь дѣло нѣсколько труднѣе: съ 1866 года земскіе расходы значительно увеличились; въ иныхъ мѣстностяхъ они удвоились, а въ другихъ почти или слишкомъ удвоились; земли тяжко обложены; а въ

будущемъ предвидятся еще новые неминуемые расходы; съ упомянутыхъ же документовъ платежи остались одни и тѣже. Измѣненіе закона 1866 года совершенно необходимо и въ смыслѣ объединенія земства, и въ смыслѣ возстановленія уравнительности земскихъ сборовъ съ земледѣлія, торговли и промышленности. При этомъ не слѣдуетъ упускать изъ вида, что тѣ проценты и слѣдовательно платежи были назначены въ 1866 году, когда сборы вообще были много ниже, чѣмъ теперь.

Земскія учрежденія, въ началѣ своего существованія, пользовались правомъ, подъ своею отвѣтственностью, безъ предварительной цензуры, печатать свои отчеты, доклады и журналы. Тогда газеты, на перерывъ одна передъ другой, сообщали о дѣятельности земскихъ собраній; общественное мнѣніе живо ими интересовалось; и начинало возникать общеніе между уѣздными и губерискими земскими учрежденіями. Они стояли не одиночно, зная что̀ дѣлаютъ другія собранія и управы; всѣ они работали не въ тайнѣ, а подъ благодѣтельнымъ контролемъ общественнаго мнѣнія; и неудобствъ отъ такой гласности не оказывалось никакихъ, кромѣ нѣкоторыхъ непріятностей и безпокойствъ для мѣстной администраціи, которой иногда незаконныя, а еще чаще медленныя дѣйствія въ отношеніи къ земскимъ учрежденіямъ, оглашались во всеуслышаніе, и которая, въ избѣжаніе этого, должна была поступать осторожнѣе и распоряжаться если и не быстрѣе, то покрайней мѣрѣ съ меньшею медленностью. Мѣст-

ные администраторы, обеспокоенные опубликованіемъ на всю Россію ихъ дѣйствій, подняли страшный шумъ, представили собранія и даже управы чуть-чуть не гнѣздами заговорщиковъ и бунтовщиковъ, и увѣряли, что при такой будто бы непомѣрной гласности, нѣтъ возможности управлять губерніями. Нѣсколько неосторожныхъ рѣчей, произнесенныхъ въ земскихъ собраніяхъ и напечатанныхъ въ газетахъ, окончательно подкрѣпили силу увѣреній и жалобъ мѣстной администраціи; и тогда, т. е. 13 іюня 1867 г., состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта, запрещающее, безъ разрѣшенія мѣстнаго губернскаго начальства, печатать состоявшіяся въ земскихъ, городскихъ и сословныхъ общественныхъ собраніяхъ постановленія, отчеты о засѣданіяхъ и пр., а равно предшествовавшія имъ пренія и рѣчи. Дѣйствіе этого закона было самое тяжкое: газеты и журналы замолкли о дѣйствіяхъ земскихъ и другихъ собраній, не вслѣдствіе какого-либо между ними соглашенія, а вслѣдствіе невозможности печатать получаемыя корреспонденціи безъ отсылки ихъ вновь въ тѣ мѣста, откуда онѣ были получены, на предварительную цензуру мѣстныхъ губернскихъ начальствъ; и вслѣдствіе того, что всѣ корреспонденты отказались предварительно представлять губернаторамъ свои отчеты о засѣданіяхъ собраній. Вполнѣ естественно и то и другое: въ нашъ вѣкъ желѣзныхъ дорогъ и телеграфовъ, имѣетъ особенный интересъ лишь то, что вчера или на дняхъ случилось, а происшедшее мѣсяцъ или два тому на-

задъ, есть достояніе исторіи, а не современности. Что же касается до корреспондентовъ, то они въ полной невозможности представлять свои отчеты предварительно на цензуру мѣстнаго начальства; ибо эти люди вообще не пользуются благорасположеніемъ гг. губернаторовъ, которые видятъ въ нихъ нарушителей, если не общественнаго, то покрайней мѣрѣ ихъ собственнаго спокойствія. Въ послѣдніе годы газеты было начали печатать, безъ губернаторскихъ разрѣшеній, отчеты о земскихъ собраніяхъ; но вновь строгость обострилась и недавно издатель *Земства* уже былъ приговоренъ къ штрафу за неисполненіе этого закона *).

А потому весьма желательно, чтобы это узаконеніе, вызванное не настоящими нуждами страны или правительства, а только жалобами мѣстной администраціи и опасеніями Богъ вѣсть чего, было какъ можно скорѣе отмѣнено. Это тѣмъ необходимѣе, что у насъ земское дѣло вовсе не привлекаетъ къ себѣ излишняго числа дѣятелей; что оно требуетъ труда, а мы на него вовсе не падки; что предметы, подлежащіе обсужденію земства, по существу своему, вовсе не завлекательны; и что весьма многіе изъ землевладѣльцевъ, которыхъ особенно желательно привлекать къ земскому дѣлу, оправдываютъ уклоненіе отъ него тѣми стѣсненіями, которыми оно обставлено.

---

*) Рѣшеніе окружнаго суда по этому дѣлу отмѣнено судебной палатой.

Вотъ тѣ главныя измѣненія, которыя весьма желательны и совершенно необходимы въ устройствѣ земскихъ учрежденій. Эти измѣненія тѣмъ неотложнѣе, что теперь предпринимается преобразованіе нашего мѣстнаго управленія; безъ нихъ нѣтъ возможности удовлетворительно разрѣшить эту задачу. Счастливыми себя сочтемъ, если хотя самая скромная лепта поступитъ отъ насъ на благо нашего отечества.